

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 68 DISTRITO  
FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

**DECISÃO:**

***Ementa.*** DIRETO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO.

1. Ação declaratória de constitucionalidade – ADC que tem por objeto o art. 257, § 7º, do Código de Trânsito Brasileiro, que fixava o prazo de quinze dias (hoje, trinta dias) para a identificação do infrator de trânsito pelo condutor principal ou proprietário do veículo.
2. Em decorrência da presunção de validade das leis, a ADC tem como pressuposto de admissibilidade a existência de controvérsia judicial relevante sobre a constitucionalidade da norma em análise.
3. Os precedentes apresentados pelo requerente não demonstram controvérsia a respeito da validade do art. 257, § 7º, do Código de Trânsito Brasileiro. Eles apenas refletem o entendimento da jurisprudência do STJ, de que o referido dispositivo não afasta a possibilidade de acesso ao Judiciário para comprovar o autor da

## ADC 68 / DF

infração de trânsito.

4. Inexistência de controvérsia judicial relevante acerca da constitucionalidade da norma analisada. Tentativa de revisão da jurisprudência do STJ pela via da ADC.

5. Pedido a que se nega seguimento.

1. Trata-se de ação declaratória de constitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, que tem por objeto o art. 257, § 7º, do Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9.503/1997). O dispositivo atualmente possui o seguinte teor:

-Redação atual

Art. 257. (...)

§ 7º Quando não for imediata a identificação do infrator, o principal condutor ou o proprietário do veículo terá o prazo de 30 (trinta) dias, contado da notificação da autuação, para apresentá-lo, na forma em que dispuser o Contran, e, transcorrido o prazo, se não o fizer, será considerado responsável pela infração o principal condutor ou, em sua ausência, o proprietário do veículo. (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020) (Vigência)

2. A versão atual do dispositivo fixa o prazo de 30 (trinta) dias para a identificação do infrator. À época do ajuizamento da presente ação, o prazo era de 15 (quinze) dias. Confira-se:

-Redação anterior

Art. 257. (...)

§ 7º Não sendo imediata a identificação do infrator, o principal condutor ou o proprietário do veículo terá quinze dias de prazo, após a notificação da autuação, para apresentá-lo, na forma do que dispuser o Conselho Nacional de Trânsito (Contran), ao fim do qual, não o fazendo, será considerado

## ADC 68 / DF

responsável pela infração o principal condutor ou, em sua audiência, o proprietário do veículo.

3. O requerente afirma que o dispositivo tem sido afastado pelos Tribunais e Juizados Especiais do país, causando desorganização para os órgãos de trânsito, custos e litigiosidade desnecessários. Afirma que o prazo para indicação do infrator tem sido ignorado judicialmente sob o fundamento de observância à garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF). Cita acórdãos do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e das Turmas Recursais dos Juizados Especiais da Fazenda Pública do Distrito Federal que aplicaram a tese de que o decurso do prazo previsto no art. 257, § 7º, do CTB acarreta somente a preclusão administrativa.

4. Em 09.03.2020, adotei o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitei informações às autoridades das quais emanou o ato e a manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (doc. 9).

5. Em informações, a Presidência da República defendeu o não conhecimento da ação, ao suscitar preliminar relacionada à ausência de controvérsia constitucional relevante. Sustentou, ainda, a constitucionalidade do dispositivo, aduzindo que o proprietário do automóvel tem o direito de buscar a via judicial a fim de demonstrar que não foi o responsável pela infração de trânsito, mesmo que escoado o prazo administrativo. Alega que o Poder Judiciário não pode se eximir de apreciar o pleito, sob pena de desconsiderar o preceito constitucional da indeclinabilidade, estampado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal (doc. 15).

6. O Senado Federal manifestou-se no sentido de não estar presente o requisito da controvérsia constitucional relevante, indispensável à propositura a ação declaratória de constitucionalidade.

## ADC 68 / DF

Afirma que se trata de controvérsia a respeito da interpretação de lei federal, com eventual ofensa de natureza meramente reflexa ao texto constitucional. No mérito, postula pelo reconhecimento da constitucionalidade do art. 257, § 7º, do Código de Trânsito Brasileiro (doc. 18).

7. Em informações, a Câmara dos Deputados apontou que a norma controvertida foi processada dentro dos estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie (doc. 21).

8. A Advocacia-Geral da União se manifestou, em caráter preliminar, pelo não cabimento da ação, por não se estar diante de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação de dispositivo legal. Aduziu que o art. 257, § 7º, do CTB possui sua incidência restrita ao respectivo procedimento administrativo de imposição da multa de trânsito. Sustenta que a interpretação judicial, no sentido de que tal dispositivo não afasta o direito de o proprietário do veículo, em sede judicial, comprovar o verdadeiro responsável pelo cometimento da infração, não implica o reconhecimento da inconstitucionalidade do citado artigo. Indica que a ação veicula pretensão de reversão do entendimento do STJ mediante ação declaratória de constitucionalidade (doc. 22).

9. O Procurador-Geral da República, em preliminar, manifestou-se pelo não conhecimento da ação, diante da ausência de pronunciamentos judiciais antagônicos sobre a constitucionalidade da norma. Afirma ser inviável o enfrentamento, em controle concentrado de constitucionalidade, de questão relativa à interpretação de lei em que a controvérsia constitucional se dá de modo reflexo (doc. 27).

10. É o relatório. Decido.

11. Registro inicialmente que a alteração do dispositivo, que

## ADC 68 / DF

foi introduzida pela Lei nº 14.071, de 13 de outubro de 2020, não conduz à perda de objeto da ação. Em que pese o prazo fixado na norma e a redação do dispositivo tenham sido alterados, entendo que a causa de pedir permanece a mesma, de forma que não há exaurimento do objeto.

12. Não é possível, contudo, conhecer do pedido formulado, tendo em vista não ter sido demonstrada a existência de controvérsia judicial relevante sobre a constitucionalidade do dispositivo que é objeto da ação. Na realidade, a pretensão do autor diz respeito à fixação de interpretação da legislação ordinária, que deve ser definida pelo Superior Tribunal de Justiça.

13. Nos termos do art. 14, III, da Lei 9.868/99, a petição inicial da ação declaratória de constitucionalidade deverá indicar a existência de dissídio judicial relevante sobre a validade da norma em análise. Em trabalho doutrinário, ao tratar do fundamento de criação da ação declaratória de constitucionalidade, manifestei-me a respeito da necessidade da existência de decisões conflitantes a respeito da compatibilidade entre determinada norma infraconstitucional e a Constituição. Confira-se:

“Sua criação se deveu à constatação de que, sem embargo da presunção de constitucionalidade que acompanha os atos normativos do Poder Público, essa questão se torna controvertida em uma variedade de situações. **Previu-se, assim, um mecanismo pelo qual se postula ao Supremo Tribunal Federa o reconhecimento expresso da compatibilidade entre determinada norma infraconstitucional e a Constituição, em hipóteses nas quais esse ponto tenha se tornado objeto de interpretações judiciais conflitantes. Trata-se de uma ratificação da presunção. A finalidade da medida é muito clara: afastar a incerteza jurídica e estabelecer uma orientação homogênea na matéria.** É certo que todos os operadores jurídicos lidam, ordinariamente, com a circunstância de que textos normativos sujeitam a interpretações diversas e

contrastantes. Por vezes, até câmaras ou turmas de um mesmo tribunal firmam linhas jurisprudenciais divergentes. Porém, em determinadas situações, pelo número de pessoas envolvidas ou pela sensibilidade social ou política da matéria, impõem-se, em nome da segurança jurídica, da isonomia ou de outras razões de interesse público primário, a pronta pacificação da controvérsia”. (Luís Roberto Barroso, *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*, 2009, p. 230; grifos acrescentados)

14. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, é consolidado o entendimento de que “o seguimento da ação declaratória pressupõe a existência de dissídio judicial em proporções relevantes acerca da constitucionalidade da norma que gere um estado de incerteza apto a abalar a presunção de constitucionalidade imanente aos atos legislativos”(ADC 40-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli). Nesse mesmo sentido, os seguintes precedentes:

“Agravado Regimental. Ação Declaratória de Constitucionalidade. Eleitoral. Parágrafo único do art. 112 do Código Eleitoral. Discussão sobre a inaplicabilidade da cláusula de barreira aos suplentes. Indicação de caso único em que empregada técnica decisória de interpretação conforme como argumento bastante a justificar a controvérsia judicial relevante. Inexistência de controvérsia judicial relevante acerca da constitucionalidade da norma atacada. Resoluções n. 23.554 de 2017 e n. 23.611 de 2019 do Tribunal Superior Eleitoral que ratificam a legitimidade do parágrafo único do art. 112 do Código Eleitoral. Em convergência interpretativa, a decisão proferida pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral. Estado de segurança jurídica acerca da presunção de constitucionalidade do ato normativo. **Precedentes desse Supremo Tribunal Federal densificaram os conceitos de controvérsia judicial e proporções relevantes, como elementos necessários para a configuração do requisito de admissibilidade. Ausência de proporção relevante no caso.**

**Idoneidade de instrumentos processuais ordinários para a solução do problema alegado.** Agravo Regimental conhecido e não provido.” (ADC 67 AgR, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Rosa Weber, j. em 14.12.2021, DJe 10.01.2022; grifou-se)

“AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE - PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - A NECESSÁRIA EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL COMO PRESSUPOSTO DE ADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO CONHECIDA. - **O ajuizamento da ação declaratória de constitucionalidade, que faz instaurar processo objetivo de controle normativo abstrato, supõe a existência de efetiva controvérsia judicial em torno da legitimidade constitucional de determinada lei ou ato normativo federal. Sem a observância desse pressuposto de admissibilidade, torna-se inviável a instauração do processo de fiscalização normativa "in abstracto", pois a inexistência de pronunciamentos judiciais antagônicos culminaria por converter, a ação declaratória de constitucionalidade, em um inadmissível instrumento de consulta sobre a validade constitucional de determinada lei ou ato normativo federal, descaracterizando, por completo, a própria natureza jurisdicional que qualifica a atividade desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal. - O Supremo Tribunal Federal firmou orientação que exige a comprovação liminar, pelo autor da ação declaratória de constitucionalidade, da ocorrência, "em proporções relevantes", de dissídio judicial, cuja existência - precisamente em função do antagonismo interpretativo que dele resulta - faça instaurar, ante a elevada incidência de decisões que consagram teses conflitantes, verdadeiro estado de insegurança jurídica, capaz de gerar um cenário de perplexidade social e de provocar grave incerteza quanto à validade constitucional de determinada lei ou ato normativo federal. [...]**” (ADC 8 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 13.10.1999; grifou-se)

“Agravo regimental em ação declaratória de constitucionalidade. Artigo 2º da Lei Federal nº 13.064, de 30 de dezembro de 2014. Ausência de controvérsia judicial relevante. Agravo a que se nega provimento.

**1. O seguimento da ação declaratória pressupõe a existência de dissídio judicial em proporções relevantes acerca da constitucionalidade da norma que gere um estado de incerteza apto a abalar a presunção de constitucionalidade imanente aos atos legislativos. Precedentes: ADC 41, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 17/8/17; ADC 23-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 1/2/16; ADC 19, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 29/4/14; ADC 8 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 4/4/03.**

2. A existência de uma única ação judicial (Ação Civil pública nº 2015.1.1.089140-8), ainda que tenha como escopo a declaração de inconstitucionalidade da norma questionada, não tem aptidão para constituir controvérsia judicial em proporção relevante. Tampouco detém tal potencialidade a mera concessão, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, de efeito suspensivo à apelação interposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios com o fito de reverter a sentença em que se julgou improcedente a ação civil pública. Embora a referida decisão tenha como efeito prático a suspensão da Lei Federal nº 13.064/2014, não foi ela proferida no contexto de um dissídio judicial de proporções relevantes acerca da constitucionalidade da norma, necessário para a caracterização do requisito previsto no art. 14, inciso III, da Lei nº 9.868/1999.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADC 40 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 06.06.2018, DJe 21.06.2018; grifos acrescentados)

15. No caso, o requerente aponta que o art. 257, § 7º, do CTB – dispositivo que estabelece prazo de trinta dias para o proprietário ou

## ADC 68 / DF

condutor principal efetivar a identificação do responsável pela infração de trânsito – vem sendo constantemente afastado por Tribunais e Juizados Especiais do país. Todavia, os julgados apresentados pelo requerente como caracterizadores de ‘controvérsia judicial’ não são no sentido da inconstitucionalidade do art. 257, § 7º, do CTB. Eles refletem o entendimento de que o exaurimento do prazo do dispositivo acarreta somente a preclusão administrativa. Ele não afasta o direito de o proprietário do veículo, em sede judicial, comprovar o verdadeiro responsável pelo cometimento da infração, sob pena de ofensa à inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF).

16. Na realidade, os julgados procederam, tão somente, à interpretação do alcance da norma do CTB prescritiva de hipótese de preclusão administrativa, de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Confirmam-se alguns precedentes:

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ANULATÓRIA. PRETENSÃO DE EXTINÇÃO DE PUNIBILIDADE. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI. ART. 257, § 7º, DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA.

I - Na origem, trata-se de ação anulatória objetivando cancelamento dos autos de infração e das penalidades aplicadas, declarando extinta as punibilidades decorrentes dos atos administrativos, com o cancelamento dos efeitos daí advindos. Na sentença, julgaram-se improcedentes os pedidos. No Tribunal a quo, manteve a sentença.

**II - Em relação ao pedido de uniformização de interpretação de lei, com razão em parte o particular, visto que o entendimento firmado nesta Corte é no sentido de que o decurso do prazo previsto no art.257, § 7º, do Código de Trânsito Brasileiro acarreta somente a preclusão administrativa, não afastando o direito de o proprietário do veículo, em via judicial, comprovar o verdadeiro responsável pelo cometimento da infração de trânsito, sob pena de ofensa**

ao que dispõe o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. A esse respeito, os seguintes julgados: REsp n. 1.774.306/RS, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 9/5/2019, DJe 14/5/2019; REsp n. 765.970/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 17/9/2009, DJe 2/10/2009. [...].

IV - Agravo interno improvido.”

(AgInt no PUIL 1.477/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Seção, j. em 11.03.2020, DJe 16.03.2020; grifou-se)

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ART. 1.022 DO CPC/2015. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. INDICAÇÃO DO CONDUTOR DO VEÍCULO. INÉRCIA DO PROPRIETÁRIO. COMPROVAÇÃO DO VERDADEIRO RESPONSÁVEL EM SEDE JUDICIAL. POSSIBILIDADE. 1. "Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC" (Enunciado Administrativo n. 3).

2. Aplica-se o óbice da Súmula 284 do STF quando a alegação de ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015 se faz de forma genérica, sem a indicação precisa dos vícios de que padeceria o acórdão impugnado.

**3. O decurso do prazo previsto no art. 257, § 7º, do CTB acarreta somente a preclusão administrativa, não afastando o direito de o proprietário do veículo, em sede judicial, comprovar o verdadeiro responsável pelo cometimento da infração, sob pena de ofensa ao que dispõe o art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República.**

4. Recurso especial conhecido em parte e, nessa extensão, provido para cassar o acórdão impugnado.”

(STJ, REsp 1774306/RS, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, j. em 09.05.2019, DJe 14.05.2019; grifou-se)

17. Como bem salientado pela AGU, a presente ação na

## ADC 68 / DF

realidade veicula pretensão de alteração da jurisprudência do STJ. Por certo, a ação declaratória de constitucionalidade não constitui meio adequado para o questionamento de interpretações judiciais contrárias a interesses da parte, ausente questão constitucional relevante. Evidentemente, para tal hipótese, cabe ao interessado utilizar-se dos instrumentos processuais pertinentes para materializar sua irrisignação. Deve-se reconhecer, portanto, a ausência do requisito constante do art. 14, III, da Lei 9.868/99, para a admissibilidade dessa via processual.

18. Ante o exposto, com base no art. 932, VIII, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do RI/STF, não conheço do pedido formulado e nego seguimento à presente ação declaratória de constitucionalidade.

Publique. Intime-se.

Brasília, 07 de fevereiro de 2022.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**

*Relator*